Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 VII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2015

Nr. 40 BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2015

Inleiding

De afgelopen jaren is de Nederlandse inzet op integriteitsbevordering en corruptiebestrijding vanuit verschillende internationale gremia (OESO, GRECO, EU en VN)[1] geëvalueerd. De uitkomsten van deze evaluaties en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen zijn reeds, separaat, aan uw Kamer aangeboden.[2] Met deze brief geven wij uitvoering aan de toezegging om een integrale reactie te geven op de conclusies van deze verschillende evaluaties. Wij sturen u deze brief mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de Minister van Economische Zaken en de Minister van Financiën.

De uitkomsten van de internationale evaluaties laten zien dat de Nederlandse inzet op integriteitsbevordering en corruptiebestrijding over het geheel genomen goed wordt gewaardeerd. Nederland wordt internationaal al jaren gezien als een transparante samenleving met weinig corruptieproblematiek.[3] In internationale ranglijsten staat Nederland steevast in de top van best presterende landen en het vertrouwen van de samenleving in de overheid en politiek is vergeleken met het Europees gemiddelde hoog.[4] Onderdelen van het Nederlands beleid worden bovendien in de evaluatierapporten als *best practice* aangemerkt.

[1] De Anti-corruptiewerkgroep van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Group Staten tegen Corruptie (GRECO) van de Raad van Europa, het Anti-corruptierapport van de Europese Unie (EU) en de evaluatie van de implementatie van het Verdrag tegen Corruptie van de Verenigde Naties (VN).
[2] Kamerstuk 29 911, nr. 78; Kamerstuk 33 400 VII, nr. 78; Kamerstuk 33 750 VII, nr. 50; Kamerstuk 33 750 IV, nr. 131
[3] Corruption Perceptions Index en Bribe Payers Index van Transparency International
[4] Cijfers Eurobarometer 2013 in EU Anti-corruptierapport

kst-34000-VII-40
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Uit de evaluaties blijkt tegelijkertijd dat Nederland haar aanpak op een aantal punten verder zou kunnen versterken. Recente gevallen van (verdenking van) corruptie tonen bovendien des te meer aan dat aandacht voor deze problematiek onverminderd noodzakelijk is. Corruptie heeft een sterk ondermijnend effect; het tast niet alleen het vertrouwen in de overheid aan, maar heeft ook een negatief effect op de kwaliteit van publieke dienstverlening, economische ontwikkeling en het ondernemersklimaat.

Het beleid van dit kabinet is er op gericht om naar vermogen en volledig rekening houdend met Nederlandse rechtsprincipes uitvoering te geven aan de aanbevelingen. Met deze brief willen wij uw Kamer nader informeren over de opvolging van een belangrijk deel van deze aanbevelingen. Voor een volledig overzicht van de opvolging van deze evaluaties verwijzen wij naar de periodieke *follow-up* rapportages aan de betreffende gremia, die ook met uw Kamer zullen worden gedeeld. Voor deze brief zijn niet enkel de conclusies van de internationale evaluaties leidend; wij willen tevens stilstaan bij belangrijke ontwikkelingen, geboekte vooruitgang en overige maatregelen die een extra impuls moeten geven aan een brede en integrale aanpak van corruptie.

Integrale aanpak van corruptie

Dit kabinet wil corruptie zoveel mogelijk voorkomen en waar corruptie ondanks alle preventieve maatregelen toch nog heeft plaatsgevonden, zo effectief mogelijk met alle beschikbare middelen en instrumenten bestrijden. Dit vergt een brede en integrale benadering waarbij binnen de overheid nauw wordt samengewerkt, en waar mogelijk samen wordt opgetrokken met de private sector en het maatschappelijk middenveld. Het is ook deze integrale benadering – van preventie tot repressie – die in het EU anti-corruptierapport een voorbeeld voor andere lidstaten wordt genoemd.

Het verder versterken van de integrale aanpak van corruptie krijgt vorm langs vier hoofdlijnen, die in deze brief achtereenvolgens worden beschreven:
1. Integriteitsbevordering en corruptiepreventie in de publieke en private sector
2. Detectie en melding van corruptiesignalen
3. Solide onderzoek, daadkrachtige handhaving en sanctionering van corruptie
4. Periodieke evaluatie van beleid en praktijk

Definitie en afbakening

In brede zin kan corruptie worden omschreven als misbruik van een publieke machtspositie voor privébelangen. In strafrechtelijke termen gaat het over strafrechtelijke gedragingen zoals (actieve of passieve) omkoping, maar ook andere ambtsmisdrijven zoals verduistering in dienstbetrekking. Voor deze brief wordt aangesloten bij de bredere definitie, welke ook de strafrechtelijke definitie omvat.

Deze brief omvat de preventie en bestrijding van beide aspecten van corruptie: die van de omgekochte ambtenaar én de omkoper. Het betreft de bestrijding van binnenlandse en buitenlandse *ambtelijke* corruptie. De term «ambtenaar» wordt in deze brief ruim uitgelegd. Bij de strafrechtelijke definitie gaat het volgens de Hoge Raad om personen die onder toezicht en verantwoordelijk van de overheid zijn aangesteld om een overheidstaak uit te voeren. Onder het strafrechtelijke ambtenarenbegrip vallen ook politieke ambtsdragers en buitenlandse ambtenaren.

1. Integriteitsbevordering en corruptiepreventie

Integriteitsbevordering en corruptiepreventie in het openbaar bestuur

Het vertrekpunt bij de aanpak van corruptie is preventie. Dat vergt allereerst een sterk integriteitsbeleid, dat zich mede richt op het bevorderen van het integriteitsbewustzijn onder medewerkers. Dit kan de kans op integriteitsschendingen, waaronder corruptie, beperken. In het Nederlands openbaar bestuur is de zorg voor integriteit primair een taak van de individuele overheidsorganisaties zelf. De organisaties zijn immers zelf het beste in staat om beleid te implementeren en verankeren in de eigen werkprocessen en cultuur.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor de centrale randvoorwaarden (zoals wetgeving) en biedt ondersteuning die nodig is voor organisaties om zelf een deugdelijk integriteitsbeleid op te zetten, op een wijze die optimaal past en aansluiting vindt bij de eigen organisatie. Daarnaast bieden de koepels en beroepsverenigingen in het openbaar bestuur de nodige ondersteuning aan hun leden en achterban. Ook het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) vervult in dat kader een ondersteunende rol richting (decentrale) overheden en politieke ambtsdragers. Wij constateren dat het EU anti-corruptierapport de rol die BIOS speelt in het promoten en bevorderen van integriteitsbeleid en de implementatie daarvan een *best practice* noemt.

Uit een recente beleidsdoorlichting[5] van het Ministerie van BZK is gebleken dat het huidige beleid een goede basis vormt voor overheidsorganisaties om zelf voortvarend aan de slag te kunnen met integriteitsbeleid. De systeemverantwoordelijkheid van het Ministerie van BZK ten aanzien van het openbaar bestuur is daarmee naar behoren ingevuld. Ook heerst een algemene consensus dat de wet- en regelgeving rond integriteit inmiddels voldoende basis geeft voor het voeren van een adequaat integriteitsbeleid door organisaties. Dat bleek onder meer uit een rondetafelgesprek van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer d.d. 16 januari 2013 met tal van organisaties in het openbaar bestuur.

Het inzicht in het functioneren van het integriteitssysteem kan verder worden versterkt door blijvend onderdelen van het systeem op effectiviteit te evalueren (zoals registratie, gedragscodes, training, etc.).[6] Voor de komende periode zal het Ministerie van BZK daarom, mede in overleg met partners, meer aandacht besteden aan de vraag hoe bepaalde elementen uit het bestaande systeem van vereisten en maatregelen omtrent ambtelijke integriteit functioneren.[7]

Het belang van integriteitsbevordering blijft in de komende jaren ook een belangrijk speerpunt in communicatie-uitingen. Daarvoor wordt onder andere gebruik gemaakt van agenderende onderzoeken[8]. Verder zal specifiek aandacht blijven bestaan voor het belang van het in kaart brengen van risico's binnen de eigen organisatie, het borgen van een veilige en transparante organisatiecultuur en het bieden van ruimte om te leren van gemaakte fouten. Ook het organiseren van tegenspraak, een

---

[5] Kamerstuk 30 985, nr. 9
[6] Kamerstuk 30 985, nr. 9, p. 24
[7] Kamerstuk 30 985, nr. 12
[8] Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 28 844, nr. 79 (bijlage)

integere bestuurscultuur en het belang van handhaving zal aandacht blijven vergen.[9]

De Minister van BZK zorgt er daarbij voor dat overheidsorganisaties niet alleen voor deze uitdagingen komen te staan. Zo biedt BIOS diverse praktische handreikingen en instrumenten die organisaties verder kunnen helpen en zal ook in de komende jaren worden nagegaan in hoeverre organisaties hierin nog beter kunnen worden ondersteund.

Een adequaat integriteitsbeleid is niet alleen relevant voor (decentrale) overheden. Mede ingegeven door internationale gremia als GRECO hebben ook de rechterlijke macht, het Openbaar Ministerie (OM) en het parlement diverse ontwikkelingen doorgemaakt in het kader van integriteitsbevordering en corruptiepreventie.

Zo is het integriteitsbeleid van de gerechten verder geprofessionaliseerd. Voorbeelden zijn het instellen van een lokale integriteitscommissie, het aanwijzen van een bestuurlijk portefeuillehouder integriteit, de instelling van een landelijk overleg over integriteit en de instelling en toerusting van vertrouwenspersonen. Om het gesprek over integriteit in de rechtspraak te stimuleren is een interactieve intranetsite ontwikkeld. Mede naar aanleiding van de GRECO-evaluatie wordt ook extra aandacht besteed aan integriteitswaarborgen bij de rechter-plaatsvervanger. Daarnaast zal in een werkgroep van de rechterlijke macht worden onderzocht hoe omgegaan zal worden met de aanbeveling om te voorkomen dat mensen tegelijkertijd het ambt van rechter en Kamerlid kunnen vervullen.

Wij constateren dat het integriteitsbeleid van het OM door de evaluatiecommissie van GRECO als *best practice* is aangemerkt. Conform de aanbeveling van GRECO is inmiddels het integriteitsbeleid van het OM geëvalueerd. In overleg tussen het College van procureurs-generaal en het in 2012 opgerichte Bureau Integriteit Openbaar Ministerie (BI-OM) worden momenteel concrete vervolgstappen gezet in de borging van het integriteitsbeleid. Zo wordt het onderwerp actief geagendeerd – in algemene zin en gericht op de lokale situatie – bij de hoofden van de OM-onderdelen. Daarnaast wordt gewerkt aan de samenstelling van expertteams die ervaringen en kennis gaan delen met lokale managementteams.

Het kabinet volgt daarnaast de ontwikkelingen rond de aanbevelingen van GRECO voor beide Kamers[10] en wil meegeven dat het door het Ministerie van BZK ingestelde BIOS veel kennis en expertise heeft opgebouwd en met praktische handreikingen en instrumenten tot de beschikking staat van beide Kamers, mochten zich vragen voordoen over de aanpak van dit vraagstuk.

Integriteitsbevordering en corruptiepreventie in de private sector

Net als het openbaar bestuur, is het bedrijfsleven primair zelf verantwoordelijk voor het opzetten, implementeren en handhaven van het integriteitsbeleid binnen de eigen organisatie. Integriteitsrisico's variëren per sector en door de tijd heen. Dit betekent dat ook de instrumenten om deze risico's te ondervangen flexibel moeten zijn. Zelfregulering heeft daarom de voorkeur boven wet- en regelgeving. Zelfregulering versterkt het draagvlak bij het bedrijfsleven en komt de implementatie en naleving van instrumenten ten goede. De overheid vervult daarbij een ondersteunende rol.

---

[9] Kamerstuk 30 985, nr. 12
[10] Kamerstuk CX, A; Kamerstuk 33 924, nr. 15

Er bestaan verschillende zelfreguleringsinstrumenten die een bijdrage leveren aan corruptiepreventie. Een belangrijk instrument is de Nederlandse *Corporate Governance Code* (CG-code). Deze CG-code is van toepassing op Nederlandse beursgenoteerde ondernemingen en biedt principes en *best practice* bepalingen gericht op deugdelijk ondernemingsbestuur. Het is een private code, opgesteld door de betrokken marktpartijen, met een publieke verankering in de wet. Goed ondernemerschap, waaronder inbegrepen integer en transparant handelen door het bestuur, alsmede goed intern toezicht zijn belangrijke pijlers van *corporate governance*. Dit instrument heeft betrekking op activiteiten van Nederlandse bedrijven in én buiten Nederland.

De naleving van de CG-code wordt jaarlijks getoetst door de monitoringcommissie. De commissie rapporteert in algemene termen over de naleving van de code, maar kan indien zij het nodig acht ook overgaan tot «naming and shaming» van niet-nalevers. Ook wordt de CG-code regelmatig toegepast door bedrijven die niet onder de reikwijdte van de code vallen. Deze zelfregulering via de GC-code en de monitoring daarvan blijkt effectief. Uit de monitoringrapporten door de jaren heen blijkt dat de naleving stijgt en tegelijkertijd de regels aangescherpt worden. Van belang is dat de code actueel en relevant gehouden wordt. Dit jaar zullen de dragers van de code daarom bezien of en hoe de code geactualiseerd zal gaan worden.

Een ander belangrijk middel is de aanpassing van de jaarrekeningenrichtlijn van de EU. Deze nieuwe Europese wetgeving verplicht organisaties van openbaar belang (beursgenoteerde bedrijven, banken en verzekeraars) met meer dan 500 werknemers om jaarlijks te rapporteren over hun bedrijfsbeleid ten aanzien van, onder andere, corruptie en omkoping. De ondernemingen dienen daarbij te rapporteren over de resultaten van het beleid, de voornaamste risico's en niet-financiële prestatie-indicatoren. De rapportageplicht zal naar verwachting vanaf 2017 gaan gelden.

Daarnaast zal ook de transparantierichtlijn van de EU een bijdrage leveren aan corruptiepreventie in de private sector. Deze richtlijn verplicht beursgenoteerde bedrijven die actief zijn in de winningsindustrie (olie, gas en mijnbouw) of in de houtkap van oerbossen jaarlijks een verslag openbaar te maken over betalingen aan overheden.

Verschillende private partijen, zoals belangenorganisaties en adviesbureaus, bieden op het terrein van corruptiepreventie expertise aan en dragen – net als de overheid – actief uit dat bedrijven zich aan de wet moeten houden en dat corruptie niet geoorloofd is. Tal van bedrijven hebben in navolging daarvan in recente jaren hun interne gedragscodes herzien en verscherpt.

Corruptiepreventie bij internationaal zakendoen

Het bevorderen van integriteit bij het internationaal opererende bedrijfsleven is van groot belang als preventieve maatregel om internationaal corruptie te bestrijden. Wij constateren dat de OESO in het evaluatierapport over de aanpak van buitenlandse omkoping positief is over de stappen die Nederland reeds heeft gezet om het bedrijfsleven bewust te maken van de plicht om buitenlandse omkoping aan te pakken. Daarbij heeft de OESO Nederland opgeroepen deze inspanningen voort te zetten. Dat het vergroten van de bewustwording bij het internationaal opererende bedrijfsleven één van de beleidsprioriteiten is de komende jaren, sluit hierbij aan. De voorlichtingsactiviteiten zullen zich met name richten op het Midden- en Klein Bedrijf (MKB), aangezien bij deze groep het meest

lijkt te winnen ten aanzien van bewustzijn over de risico's en schadelijke gevolgen van omkoping van buitenlandse ambtenaren.

In de voorlichting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) gaat de aandacht primair uit naar bedrijven die actief zijn of worden in landen waar corruptie structureel is. Met deze voorlichtingsactiviteiten worden handvatten geboden om betrokkenheid bij corruptiepraktijken te voorkomen. Hierbij wordt samengewerkt met diverse partijen, waaronder het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), het OM, de Rijksrecherche, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de Nederlandse ambassades en organisaties als International Chamber of Commerce (ICC) Nederland en Transparency International (TI). Zo heeft de samenwerking tussen de private sector en de overheid in 2012 geleid tot de brochure «Eerlijk zakendoen, zonder corruptie» met praktische tips voor ondernemen in het buitenland. Deze gezamenlijke voorlichting over corruptiepreventie bij internationaal zakendoen krijgt momenteel verder gestalte door het in de eerste helft van 2015 ontwikkelen van een publiek-private communicatiestrategie richting het bedrijfsleven. Het Ministerie van BZ heeft hierbij een coördinerende rol.

Naast bewustwording bij het bedrijfsleven is het belangrijk de bewustwording te vergroten bij het overheidspersoneel dat te maken krijgt met bedrijven die aanlopen tegen corruptie in het buitenland. Ambtenaren bij BZ (met name medewerkers op de ambassades) en bij RVO krijgen voorlichting over welke rol zij kunnen spelen in het voorkomen van betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven bij corruptie in het buitenland.

Sinds 2002 is omkoping een toetsingscriterium van het financieel buitenland instrumentarium. Betrokkenheid bij omkoping door een ondernemer kan een reden zijn voor afwijzing van het gebruik van financiële overheidsinstrumenten voor buitenlandse ondernemersactiviteiten, zoals de exportkredietverzekering. Bij de aanvraagprocedure voor deze financiële overheidsinstrumenten wordt de aanvrager gewezen op de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, waarin een artikel ter bestrijding van omkoping is opgenomen. Bedrijven ondertekenen bij de aanvraag een inspanningsverklaring waarin zij verklaren deze OESO-richtlijn naar vermogen toe te passen. Ook worden zij geadviseerd de Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO)-risicochecker te doen, waarin bedrijven o.a. gewezen worden op corruptierisico's in het buitenland.

Bevordering goed bestuur en corruptiepreventie internationaal

Het Nederlandse bedrijfsleven dat internationaal zaken doet is gebaat bij een ondernemersvriendelijk (en dus corruptie-arm) internationaal speelveld. Tegelijkertijd, en daarmee samenhangend, is het bevorderen van goed bestuur internationaal van belang om de investeringen in ontwikkelingssamenwerking duurzaam te bestendigen. Ten slotte is ook de internationale veiligheid en stabiliteit – en daarmee ook de veiligheid van Nederland – gebaat bij de inzet op internationale corruptiebestrijding. Politieke instabiliteit in bepaalde landen of regio's hangt immers niet zelden samen met maatschappelijke onvrede over gecorrumpeerde politieke elites.

Nederland zal er daarom naar blijven streven corruptiebestrijding hoog op de internationale agenda te houden en hier een betekenisvolle bijdrage te leveren. Zo levert Nederland een actieve bijdrage aan internationale anti-corruptiegremia van organisaties zoals de OESO, GRECO, EU en VN en is Nederland, in de hoedanigheid van lid van de Financial Action Task

Force (FATF), betrokken bij de anti-corruptiedialoog tussen de FATF en G20 anti-corruptiedeskundigen.

In aanvulling hierop zal Nederland tijdens het EU voorzitterschap in 2016 verder inzetten op het stimuleren van «evidence based» integriteitsbeleid en transparantie. Het Ministerie van BZK zal diverse onderzoeken initiëren die kunnen bijdragen aan een dialoog in het European Public Administration Network (EUPAN) over integriteit en anti-corruptiebeleid. Ook kunnen de resultaten in andere internationale gremia of in separate bijeenkomsten en symposia worden besproken. De resultaten kunnen bijdragen aan nieuwe inzichten omtrent de relatie tussen integriteit en vertrouwen als indicatoren van goed bestuur.

Daarnaast blijft corruptiebestrijding binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (OS) van onverminderd belang; enerzijds door de strijd tegen corruptie in partnerlanden te steunen en anderzijds door te voorkomen dat Nederlands geld voor ontwikkelingssamenwerking weglekt door corruptie. Nederland draagt in de partnerlanden bij aan het transparanter opereren van de overheid door de verantwoordings- en bestrijdingsmechanismen, zoals het parlement, de rekenkamer, justitie en politie, de belastingdienst, maatschappijkritische organisaties en media te helpen versterken. Om het weglekken van OS-gelden vanwege corruptie te voorkomen worden bij alle besluiten over bilaterale programma's de risico's van mogelijke corruptie meegewogen. Indien er alsnog in een later stadium aanwijzingen zijn dat het risico voor het weglekken van OS-geld is toegenomen, dan worden maatregelen en sancties overwogen, zoals het terugdraaien van beslissingen.

Tevens wordt door middel van steun aan invloedrijke maatschappelijke organisaties als Transparency International (TI) gewerkt aan de bewustwording van burgers over corruptievraagstukken en aan het verbeteren van de integriteit van de publieke sector. Zo heeft TI mede dankzij Nederlandse steun een methode ontwikkeld om integriteit binnen de lokale overheid te bevorderen en een richtlijn opgesteld om corruptie te bestrijden bij publieke aanbestedingen. De Britse afdeling van TI rolt met Nederlandse steun het programma gericht op corruptiebestrijding in de defensiesector uit in alle 54 Afrikaanse staten.

2. Detectie en melding van corruptiesignalen

In een recent OESO-rapport over opsporing en vervolging van buitenlandse omkoping[11] wordt detectie van signalen één van de grootste obstakels genoemd. Corruptiesignalen kunnen overheidsbreed, maar ook door private partijen worden waargenomen. Bepaalde organisaties zullen bij het uitoefenen van hun taken evenwel sneller tegen dergelijke signalen aanlopen. Hierbij kan gedacht worden aan de Belastingdienst, de Financial Intelligence Unit (FIU) en de (onder de Wwft[12]) meldplichtige instellingen, ambassadepersoneel, accountants en toezichthouders als de Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Het is belangrijk het bewustzijn over het herkennen van corruptiesignalen bij deze organisaties te borgen, en waar nodig te vergroten. Dit vergt dat enerzijds wordt geïnvesteerd in het kunnen herkennen van corruptiesignalen. Anderzijds is van belang dat signalen tijdig en via de juiste kanalen worden gemeld om te komen tot een effectieve interventie.

---

[11] OECD (2014), Foreign Bribery Report (http://www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm)

[12] Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Door deze partijen zijn en zullen ook in de toekomst verschillende initiatieven worden ondernomen om het herkennen en melden van corruptiesignalen te versterken. Zo is de Nederlandse Belastingdienst actief betrokken geweest bij de totstandkoming van een herzien OESO Handboek voor medewerkers van de Belastingdienst met indicatoren van corruptie en omkoping. Dit handboek[13] is verspreid onder medewerkers van de Belastingdienst en is een goed instrument bij het herkennen van corruptiesignalen. Het vroegtijdig onderkennen en detecteren van corruptiesignalen maakt tevens onderdeel uit van het permanente her- en bijscholingsprogramma van medewerkers van de Belastingdienst en de FIOD.

In lijn met de OESO-aanbeveling om samen te werken met de FIU-Nederland en de meldplichtige instellingen in de signalering van corruptie, onderzoeken de FIU-Nederland en het Ministerie van VenJ momenteel of er risico-indicatoren kunnen worden geïdentificeerd die gebundeld kunnen worden in een handreiking voor meldplichtigen. Een dergelijke handreiking zou meldplichtige instellingen ondersteuning kunnen bieden bij het herkennen van corruptiesignalen.
In hun toezichtsfunctie hebben ook de AFM en DNB een rol bij het signaleren van corruptie. De wettelijke taken van DNB en AFM zijn er mede op gericht integriteitsschendingen door financiële ondernemingen en accountants tegen te gaan. Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de financiële toezichthouders en de opsporingsdiensten vindt vooral plaats binnen het (permanente) samenwerkingsverband Financieel Expertise Centrum (FEC), dat speciaal is opgezet voor de versterking van de integriteit van de financiële sector. Het FEC zal dit jaar door middel van kennisbijeenkomsten proberen beter inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden van de FEC-partners om een bijdrage te leveren aan het signaleren van corruptie en belangenverstrengeling.

Nederlandse accountantsorganisaties vervullen tevens een belangrijke signaalfunctie. Zij kunnen immers bij het uitoefenen van hun controletaak stuiten op corruptiesignalen. Accountantsorganisaties zullen voldoende waarborgen moeten treffen om betrokkenheid bij o.a. corruptie bij cliënten tegen te gaan. De AFM besteedt in 2015 aandacht aan de mate waarin accountantsorganisaties in hun bedrijfsvoering waarborgen tegen betrokkenheid bij buitenlandse corruptie bij cliënten hebben getroffen. De AFM besteedt in haar toezicht ook aandacht aan signalen over mogelijke belangenverstrengeling en corruptie bij financiële ondernemingen die onder haar toezicht staan.

In de afgelopen jaren heeft DNB corruptie als thema binnen toezicht centraal gezet en specifiek aandacht besteed aan de inspanningen die financiële ondernemingen en pensioenfondsen verrichten om (zowel ambtelijke als private) corruptie te voorkomen. Uit onderzoeken kwam naar voren dat deze sectoren meer kunnen doen om corruptierisico's te onderkennen en gericht aan te pakken. Met als doel de sector te ondersteunen om maatregelen te nemen, heeft DNB in 2014 een brochure gepubliceerd voor banken en verzekeraars met de titel «Good practices bestrijden corruptie» en in februari 2015 een brochure met *good practices* voor pensioenfondsen om belangenverstrengeling te voorkomen. De inzichten uit deze onderzoeken worden voorts gebruikt om het toezicht gerichter in te kunnen zetten.

---

[13] http://www.oecd.org/ctp/bribery-corruption-awareness-handbook.htm

Rol klokkenluiders bij detectie corruptie

Werknemers en bestuurders van organisaties uit zowel de publieke als private sector kunnen een belangrijke rol spelen bij de detectie van misstanden in een organisatie, waaronder corruptie. Het is daarom belangrijk dat medewerkers zoveel mogelijk gefaciliteerd en ondersteund worden bij het doen van (in eerste instantie interne) meldingen. Het kabinet hecht daarbij aan een goede arbeidsrechtelijke bescherming van melders.[14]

Zowel in de private als in de publieke sector zijn de laatste jaren diverse initiatieven ontwikkeld om werknemers mogelijkheden te bieden om in een veilige setting melding te maken van vermoedens van misstanden. In de publieke sector hebben de verschillende overheidssectoren overeenkomstig de aan hen opgelegde verplichting in de Ambtenarenwet klokkenluidersregelingen vastgesteld, met een meldsysteem en rechtsbescherming voor de melder. Daarbij functioneert de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO) als externe meldinstantie voor ambtenaren in de sectoren Rijk, Politie, Defensie, Provincies, Gemeenten, Waterschappen en een aantal ZBO's. Voor de private sector heeft de Stichting van de Arbeid een voorbeeldregeling ontwikkeld.[15] In 2012 heeft het kabinet een Adviespunt klokkenluiders opgericht, waar (potentiële) klokkenluiders uit zowel de overheidssectoren als uit de private sector terecht kunnen voor advies en ondersteuning.

In mei 2012 is het initiatiefvoorstel Wet Huis voor klokkenluiders ingediend.[16] Dit wetsvoorstel beoogt een effectief integraal systeem te ontwikkelen voor zowel de publieke als de private sector. Het regelt tevens de bescherming van melders op het niveau van de formele wet. Het wetsvoorstel beoogt aan te sluiten bij internationale ontwikkelingen op het terrein van de bescherming van klokkenluiders, zoals o.a. verwoord in de Aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.[17] Bij de behandeling van het initiatiefvoorstel in de Eerste Kamer heeft het kabinet onder meer uitgesproken positief te staan tegenover maatregelen die noodzakelijk zijn om de meldingsbereidheid van werknemers te bevorderen door hen tegen mogelijke nadelige gevolgen daarvan te beschermen. Bij de voortzetting van de parlementaire behandeling zal het kabinet hierover wederom met het parlement in gesprek gaan.

Aangifteplicht art. 162 Sv

Ambtenaren (in de brede, strafrechtelijke definitie) hebben een belangrijke rol in de detectie, alsmede de melding van niet integer gedrag en strafbare handelingen zoals corruptie. Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan de wettelijke aangifteplicht voor ambtenaren in artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Deze aangifteplicht dient ertoe dat signalen van mogelijke ambtsmisdrijven tijdig bij de strafrechtelijke autoriteiten worden gemeld en zodoende op adequate wijze kunnen worden opgepakt.
De aangifteplicht betreft niet alleen ambtsmisdrijven die door Nederlandse ambtenaren zijn begaan, maar strekt zich ook uit tot signalen van omkoping van buitenlandse ambtenaren door Nederlandse (rechts)personen. Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever ervoor te zorgen

---

[14] Kamerstuk 33 258, nr. E
[15] «Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand, Stichting van de Arbeid 24 juni 2003, Publicatienr. 6/03, geactualiseerde versie 3 maart 2010, Publicatienr. 1/10
[16] Kamerstuk 33 258 en Kamerstuk 34 105, nrs. 1–3 (Novelle)
[17] 30 april 2014, CM/Rec (2014) 7; Kamerstuk 29 911, nr. 78 en Kamerstuk 33 750 IV, nr. 131

dat helder is hoe en waar gemeld kan worden. Een adequate invulling van de aangifteplicht vergt een vroegtijdige afstemming tussen het betreffende overheidsorgaan en het OM.

Hoewel de aangifteplicht goed verankerd is in wetgeving, blijkt uit gesprekken met het veld dat deze plicht niet altijd even goed bekend en/of duidelijk is. Vanuit verschillende overheidssectoren is aangegeven dat er vragen leven over o.a. de reikwijdte van de plicht, wanneer sprake is van een «redelijk vermoeden» en de opvolging van aangiftes. Hierdoor is het mogelijk dat bepaalde corruptiesignalen niet tijdig op de juiste plek terecht komen. De Minister van BZK zal daarom in 2015 bezien welke mogelijkheden kunnen worden benut om de communicatie over de aangifteplicht richting ambtenaren en overheidsorganisaties verder te intensiveren. Daarbij zal nauwe aansluiting gezocht met de hieronder genoemde pilot van de Rijksrecherche.
De Rijksrecherche start voor de zomer van 2015 een pilot met een landelijk contactpunt voor overheidsorganisaties. Bij een signaal van een (mogelijk) ambtsmisdrijf kan een overheidsorgaan door middel van dit contactpunt op eenvoudige wijze vroegtijdig in contact treden met de strafrechtelijke autoriteiten zodat bezien kan worden óf en wanneer aangifte in het betreffende geval nodig is. Dit landelijk contactpunt moet de doorgeleiding van signalen naar de strafrechtelijke autoriteiten vergemakkelijken en daarmee een bijdrage leveren aan de tijdige en adequate selectie van betekenisvolle zaken voor een strafrechtelijke afdoening. Met dit landelijk contactpunt wordt tevens uitvoering gegeven aan de aanbeveling van de OESO om het melden van mogelijke corruptie door ambtenaren beter te faciliteren.

Wij constateren dat de OESO in het evaluatierapport positief is over de maatregelen die Nederland heeft genomen om het proces van melden door Nederlandse diplomaten bij mogelijke buitenlandse omkoping te verbeteren. Voor ambassadepersoneel is een annex ontwikkeld over omkoping van buitenlandse ambtenaren bij de gedragscode voor BZ-ambtenaren. Het Ministerie van BZ werkt aan een aanscherping van de bestaande annex om een betere uitwisseling van signalen van vermeende corruptie tussen de verschillende onderdelen van de overheid te bevorderen. Deze annex zal voor komende zomer worden gepubliceerd.

3. Onderzoek, handhaving en sanctionering

De overheid dient alles in het werk te stellen om adequaat op te treden tegen integriteitsschendingen en corruptie. Het onderzoek kan op verschillende manieren vorm krijgen: disciplinair, strafrechtelijk alsmede bestuursrechtelijk en fiscaal. Ook een samenloop van onderzoeken is mogelijk. Het uitgangspunt is steeds dat het onderzoek tijdig, onpartijdig en voldoende omvattend is.

Intern, disciplinair onderzoek naar integriteitsschendingen

De overheidswerkgever is primair verantwoordelijk voor de handhaving van de integriteit binnen de eigen organisatie. Op grond van het tuchtrecht en bestuursrecht heeft hij hiertoe diverse instrumenten tot zijn beschikking. Bij vaststelling van een integriteitsschending kan een overheidswerkgever wegens plichtsverzuim een disciplinaire straf opleggen. Bij politieke ambtsdragers werken andere mechanismen.

Het kabinet heeft vastgesteld dat het doen van zorgvuldig onderzoek naar integriteitsschendingen van met name bestuurders en volksvertegenwoordigers niet eenvoudig is. Daarom wordt in navolging van het onderzoek

«Omwille van geloofwaardigheid»[18] door de Minister van BZK ingezet op een verdere professionalisering en ondersteuning van bestuursorganen in hun rol van opdrachtgever bij het doen en uitzetten van integriteitsonderzoeken. Sinds 1 januari 2015 is in dat kader het landelijk Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers bij het BIOS opgericht. Dit steunpunt kan bestuursorganen voorzien van advies en expertise over het doen van onderzoek naar (vermoedens van) integriteitsschendingen bij politieke ambtsdragers.[19]

Integrale bestrijding van corruptie

Zowel in het OESO-evaluatierapport als het EU anti-corruptierapport wordt Nederland opgeroepen de inspanningen voor opsporing en vervolging van buitenlandse omkoping merkbaar te vergroten. Onderzoeken naar buitenlandse omkoping zijn uitzonderlijk ingewikkeld. Sinds 2013 werken de Rijksrecherche en de FIOD, onder gezag van respectievelijk Landelijk Parket en Functioneel Parket, nauw samen in buitenlandse corruptieonderzoeken. Deze samenwerking heeft geleid tot een bundeling van expertise en capaciteit en is de aanpak van corruptie ten goede gekomen. Dat blijkt onder meer uit het stijgende aantal zaken en de wijze waarop deze zaken inmiddels zijn afgedaan.

De strafrechtelijke opsporing van corruptie is zeer arbeidsintensief en vergt derhalve een prioritering van betekenisvolle zaken. Van groot belang is daarom dat, waar mogelijk, gezocht wordt naar effectieve werkwijzen en samenwerkingsverbanden in de opsporing en sanctionering van ambtelijke omkoping. Een daadkrachtige en effectieve aanpak vereist derhalve een langdurige en geïntegreerde, overheidsbrede inzet, waarbij alle beschikbare instrumenten, zowel strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, civielrechtelijke als fiscale ten volle worden benut.

Voor een effectieve integrale handhaving, een goede inzet van het strafrecht én een goede plaatsing van het strafrechtelijk traject binnen een breder handhavingskader is nauwe samenwerking met partijen van buiten het strafrechtelijk domein noodzakelijk. Tegelijkertijd is het van belang dat andere partijen kennis van mogelijke corruptie tijdig met de strafrechtelijke autoriteiten delen. Om die reden wordt op initiatief van het OM gewerkt aan het opzetten van een integraal, operationeel signalenoverleg over buitenlandse omkoping. Dit periodieke overleg, dat dit jaar operationeel zal zijn, heeft tot doel signalen van buitenlandse omkoping beter te detecteren, het uitwisselen van relevante informatie tussen verschillende overheidsorganisaties te vergemakkelijken en te komen tot een effectieve interventie. Ook in onderzoeken naar binnenlandse corruptie wordt, binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders, zoveel mogelijk samengewerkt.

Voor de aanpak van ambtelijke corruptie in het buitenland is samenwerking op internationaal niveau van groot belang. Hoe de samenwerking in de praktijk verloopt, verschilt per strafrechtelijk onderzoek. Nederland blijft hierin investeren en beoogt een structurele verbetering in samenwerking op internationaal niveau. Sinds de vaststelling van het OESO-evaluatierapport in december 2012 heeft deze meer proactieve internationale samenwerking van Nederland geleid tot positieve resultaten in de opsporing van buitenlandse omkoping. Met deze samenwerking wil Nederland onder andere voorkomen dat gevallen van

---

[18] Zouridis, S. en Van der Vorm, B. (2013), Omwille van geloofwaardigheid. Een verkennend onderzoek naar knelpunten en oplossingen bij integriteitsonderzoek in Nederland, Tilburg University

[19] Kamerstuk 28 844, nr. 78

buitenlandse omkoping vanwege het internationale karakter en complexiteit niet worden aangepakt.

Het systeem van internationale samenwerking in strafzaken in brede zin is tevens bekeken tijdens de VN-evaluatie. Wij constateren dat het VN-evaluatieteam het alomvattende wettelijke systeem in Nederland voor internationale samenwerking en de efficiënte en effectieve institutionele structuur voor verwerking en uitvoering van rechtshulpverzoeken positief beoordeelde.

Effectieve strafrechtelijke sanctionering

Binnen een integrale handhaving van corruptie blijft het strafrecht een belangrijke rol spelen. Het strafrecht moet gericht worden ingezet, zodat betekenisvolle zaken kunnen worden geprioriteerd. Sinds 1 januari 2015 zijn de strafmaxima voor financieel-economische delicten verhoogd. Het hieraan ten grondslag liggende wetsvoorstel werd verwelkomd in de verschillende anti-corruptie evaluaties. Met de daarin opgenomen aanscherping van de corruptiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht en de introductie van een flexibel boeteplafond voor rechtspersonen kan corruptie effectiever strafrechtelijk worden aangepakt.

In elke strafzaak wordt zorgvuldig afgewogen wat de meest passende afdoening is. Naast het opleggen van sancties en voorwaarden speelt ook het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel een belangrijke rol bij de aanpak van corruptie. Het Nederlandse instrumentarium voor bevriezing, inbeslagneming en ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogen is positief beoordeeld in de OESO- en de VN-evaluatie.

4. Periodieke evaluatie van beleid en praktijk

De internationale anti-corruptie evaluaties zijn een belangrijk instrument om periodiek het wettelijke en institutionele kader voor integriteitsbeleid en corruptiebestrijding onder de loep te nemen en te bezien waar dit systeem verder kan worden versterkt. In aanvulling daarop kan tevens worden gekeken naar *best practices* in andere landen. Zo wordt door de lidstaten van de OESO Anti-corruptiewerkgroep bij de aanpak van buitenlandse omkoping voor verschillende instrumenten en maatregelen gekozen. Het Ministerie van VenJ zal dit jaar door middel van een ambtelijke verkenning onderzoeken of bepaalde elementen van de aanpak van buitenlandse omkoping in andere rechtsstelsels van toegevoegde waarde kunnen zijn voor Nederland.

De uitkomsten van deze internationale anti-corruptie evaluaties, en hun implementatie, zullen daarnaast een voortdurend gespreksonderwerp zijn in het multidisciplinaire Platform Corruptiebestrijding[20]. Aan de ene kant biedt dit Platform een basis voor periodieke interdepartementale evaluatie en afstemming. Daarnaast zoekt dit Platform actief de dialoog met relevante niet-overheidspartijen. De input van private sector en maatschappelijk middenveld is van groot belang voor een effectieve bestrijding van corruptie en het bevorderen van integriteit in de private sector. Dit Platform, maar ook via andere kanalen, zal de periodieke dialoog met private sector en maatschappelijk middenveld voortzetten.

[20] In dit Platform zijn o.a. vertegenwoordigd: de ministeries van VenJ, BZK, BZ en Financiën, het OM en de Rijksrecherche.

Beter zicht op handhaving: registratie en monitoring

De overheid heeft de afgelopen jaren verschillende initiatieven ondernomen om beter zicht te krijgen op mogelijke integriteitsschendingen en corruptiegevallen binnen de overheid. Zo wordt organisaties in het openbaar bestuur aangeraden om (vermoedens van) integriteitsschendingen te registreren. De Rijksrecherche heeft in 2010 een onderzoek gepubliceerd naar ambtelijke omkoping in Nederland. [21] In 2012 heeft het Ministerie van BZK met behulp van de Monitor Integriteit Openbaar Bestuur geprobeerd een beter beeld te schetsen over het aantal geregistreerde integriteitsonderzoeken en afdoeningen. Ondanks de beperkingen van de verkregen resultaten zal in 2016, bij de nieuwe monitor Integriteit, opnieuw worden getracht een beeld te vormen van de (trends in) aard en omvang van integriteitsschendingen. [22]
Het meten van de omvang van corruptie en integriteitsschendingen kent evenwel belangrijke beperkingen; de aard van het normoverschrijdende gedrag maakt immers dat betrokken partijen veelal belang hebben bij geheimhouding, terwijl slachtoffers vaak geen weet hebben van hun geschade belangen. Net als in andere landen is het niet eenvoudig om de omvang scherp in beeld te krijgen.

Het hiervoor genoemde landelijk contactpunt en het integrale signalenoverleg over buitenlandse omkoping kunnen desalniettemin een bijdrage leveren aan het verder verbeteren van het zicht op mogelijke corruptiegevallen en de context waarbinnen deze plaatsvinden. In aanvulling daarop zal de Minister van VenJ met het OM en andere betrokken diensten verkennen hoe, op een effectieve en efficiënte wijze, nog beter zicht kan worden verkregen op corruptiezaken die strafrechtelijk worden afgedaan. Op basis van een verbeterde informatiepositie kan de opsporing met actuele kennis van zaken zo gericht mogelijk worden ingezet. Tegelijkertijd kan deze informatie een nuttig middel zijn bij het verder corruptiebestendig maken van de overheid.

Tot slot

Corruptievrije landen bestaan niet, zo concludeerde EU-Commissaris Malmström bij de publicatie van het eerste EU Anti-corruptierapport in februari 2014. De overheid is en blijft inherent kwetsbaar voor integriteitsschendingen en corruptie. Ze beschikt immers over middelen die voor derden, maar ook voor haar eigen medewerkers verleidelijk zijn voor misbruik. Integriteitsincidenten en corruptie zullen daarom nooit volledig kunnen worden uitgebannen. Het kabinet zet desalniettemin sterk in op integriteitsbevordering en wil de mogelijkheden tot corruptie zo veel mogelijk beperken en het gezamenlijke optreden van overheidsdiensten bij corruptie-incidenten verder versterken. De in deze brief beschreven maatregelen leveren hieraan een goede bijdrage.

Nederland zal bij de internationale anti-corruptiegremia periodiek rapporteren over de wijze waarop de specifieke aanbevelingen zijn opgevolgd. Het kabinet zal de voortgang en resultaten van de maatregelen goed monitoren. Ook in de toekomst zal Nederland geëvalueerd worden door deze internationale gremia. Deze rapportagemomenten zal

[21] Rijksrecherche (2010), Niet voor persoonlijk gebruik
[22] Kamerstuk 30 985, nr. 12

het kabinet aangrijpen om de Kamer te informeren over de voortgang en de stand van zaken van de inzet op integriteitsbevordering en corruptiebestrijding.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok